

# سلسلة أوراق قانونية



المركز العربي لاستقلال القضاء والمحاماة

تشريعات عنقودية  
خمس سنوات على  
قانون مكافحة الإرهاب



## المركز العربي لاستقلال القضاء والمحاماة

تشريعات عنقودية خمس سنوات على قانون مكافحة الإرهاب

- المقدمة

- المرجعية القانونية

- قانون مكافحة الإرهاب يُؤسّس لفلسفة تشريعية جديدة

- جرائم غير واضحة وتعريفات غامضة

- الأثر المباشر لقانون مكافحة الإرهاب

- حالة طوارئ غير معلنة (٢٠١٤ - ٢٠١٧)

- حقوق دستورية مقيّدة

- تعديلات مستمرة في اتجاه التقييد

- الاستنتاجات

- توصيات



### المقدمة

إن الظروف الاستثنائية التي تطرأ على حياة أي دولة، فضلاً عن كونها ظروفاً مادية أو واقعية، فهي أيضًا ظروف لها جوانبها القانونية الهامة التي يمكن أن يجعل منها فكرة قانونية لها معالمها وأحكامها الخاصة. وتعتبر فكرة الظروف الاستثنائية، فكرة مألوفة في النظم القانونية بصفة عامة، والتي نشأت في الأصل مرتبطة بفكرة وجود الحرب ومخاطرها، ثم اتسع نطاق مفهومها تدريجياً ليشمل الأزمات الخطرة التي قد تواجه بها الدول في حالات السلم.

وقد عرفت أحكام القانون الدولي العرفي في بعض التطبيقات لهذه الفكرة، من خلال الدفع والمحاولات المتكررة التي تلجأ إليها الدول للتحلل بصفة مؤقتة من تنفيذ التزاماتها الناشئة عن المعاهدات الدولية ، كالدفع الذي تستند إلى وجود القوة القاهرة أو حالة الدفاع الشرعي أو حالة الضرورة أثناء الحرب.<sup>١</sup>

وهذه النصوص وان كانت تسمح للدول الأطراف في تلك الاتفاقيات \_في زمن الحرب أو حالات الطوارئ أو الخطر العام (الإرهاب مثلاً) الذي يهدد حياة الأمة أو أمن الدولة أو استقلالها\_ بعدم التقييد ببعض أحكامها أو بالتحلل منها، فإنها في الوقت نفسه لم تترك سلطة الدولة في هذه الظروف طيبة من كل قيد، بل أخضعتها لعددٍ من الضوابط والقيود، التي يجب الالتزام بها بكل دقة عند الالتجاء إلى استخدام هذه الرخصة حتى تظل تصرفات الدول رغم وجود ظروف استثنائية في إطار المشرعية.

وفي عام ٢٠١٥ أصدرت الحكومة المصرية القانون رقم ٩٤ لسنة ٢٠١٥ المسمى (قانون مكافحة الإرهاب ) بدعوى التعامل مع الظروف الاستثنائية التي مرت بها جمهورية مصر العربية في تلك الفترة، وهو قانون الذي سعى إلى تعريف الجرائم الإرهابية، وتنظيم إجراءات احتجاز ومحاكمة المشبه فيهم، كما تضمن القانون بعض الأحكام التي تتعلق بالمساس بالحقوق الأساسية المنصوص عليها بالدستور المصري والمواثيق الدولية. وبعد مرور خمس سنوات من تطبيق وإعمال هذا القانون، تعالج تلك الورقة طبيعة هذا القانون، ومدى مراعاته للمعايير الدولية ذات الصلة بالتشريعات التي تصدر في الحالات الاستثنائية ، وكذا الآثار المترتبة على تطبيقه.

١ - الحماية الدولية لحقوق الإنسان في الظروف الاستثنائية، دراسة، د.سعید فہیم خلیل.



## المركز العربي لاستقلال القضاء والمحاماة

### المرجعية القانونية الدولية

عالجت أحكام القانون الدولي فكرة الظروف الاستثنائية في نصوص صريحة، مثل: المادة 4 من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية، والمادة 15 من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان، والمادة 27 من الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان، بالإضافة إلى قرارات الجمعية العامة للأمم المتحدة، والتقارير الصادرة عن المقررین الخواص المعنيین، حيث انتهت إلى:  
**الإعلان العالمي لحقوق الإنسان**

نصت المادة 11 من الإعلان العالمي على:

- (١) كل شخص متهم بجريمة يعتبر بريئاً إلى أن يثبت ارتكابه لها قانونياً في محاكمة علنية تكون قد وفرت له فيها جميع الضمانات الالزمة للدفاع عن نفسه.
- (٢) لا يدان أي شخص بجريمة بسبب أي عمل أو امتناع عن عمل لم يكن في حينه يشكل جرماً بمقتضى القانون الوطني أو الدولي، كما لا تُوقع عليه أية عقوبة أشد من تلك التي كانت سارية في الوقت الذي ارتكب فيه الفعل الجرمي.

### العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية

حيث نصت المادة 14 من العهد الدولي على:

١ . الناس جميعاً سواء أمام القضاء. ومن حق كل فرد، لدى الفصل في أية تهمة جزائية توجه إليه أو في حقوقه والتزاماته في أية دعوى مدنية، أن تكون قضيته محل نظر منصف وعلني من قبل محكمة مختصة مستقلة حيادية، منشأة بحكم القانون. ويجوز منع الصحافة والجمهور من حضور المحاكمة كلها أو بعضها لدواعي الآداب العامة أو النظام العام أو الأمان القومي في مجتمع ديمقراطي، أو لمقتضيات حرمة الحياة الخاصة لأطراف الدعوى، أو في أدنى الحدود التي تراها المحكمة ضرورية حين يكون من شأن العلنية في بعض الظروف الاستثنائية أن تدخل بمصلحة العدالة، إلا أن أي حكم في قضية جزائية أو دعوى مدنية يجب أن يصدر بصورة علنية، إلا إذا كان الأمر يتصل بأحداث تقتضي مصلحتها خلاف ذلك أو كانت الدعوى تتناول خلافات بين زوجين أو تتعلق بالوصاية على أطفال.



## المركز العربي لاستقلال القضاء والمحاماة

- ٢ . من حق كل متهم بارتكاب جريمة أن يعتبر بريئاً إلى أن يثبت عليه الجرم قانونياً.
- ٣ . لكل متهم بجريمة أن يتمتع أثناء النظر في قضيته، وعلى قدم المساواة التامة، بالضمانات الدنيا التالية:
- (أ) أن يتم إعلامه سريعاً وبالتفصيل، وفي لغة يفهمها، بطبيعة التهمة الموجهة إليه وأسبابها،
  - (ب) أن يعطى من الوقت ومن التسهيلات ما يكفيه لإعداد دفاعه ولللاتصال بمحامٍ يختاره بنفسه،
  - (ج) أن يحاكم دون تأخيرٍ لا مبرر له،
  - (د) أن يحاكم حضورياً وأن يدافع عن نفسه بشخصه أو بواسطة محامٍ من اختياره، وأن يخطر بحقه في وجود من يدافع عنه إذا لم يكن له من يدافع عنه، وأن تزوده المحكمة حكماً، كلما كانت مصلحة العدالة تقتضي ذلك، بمحامٍ يدافع عنه، دون تحميشه أجرًا على ذلك إذا كان لا يملك الوسائل الكافية لدفع هذا الأجر،
  - (هـ) أن يناقش شهود الاتهام، بنفسه أو من قبل غيره، وأن يحصل على الموافقة على استدعاء شهود النفي بنفس الشروط المطبقة في حالة شهود الاتهام،
  - (د) أن يزود مجاناً بترجمان إذا كان لا يفهم أو لا يتكلم اللغة المستخدمة في المحكمة،
  - (ز) ألا يكره على الشهادة ضد نفسه أو على الاعتراف بذنب.
- ٤ . في حالة الأحداث، يراعى جعل الإجراءات مناسبة لسنهم ومواتية لضرورة العمل على إعادة تأهيلهم.
- ٥ . لكل شخص أدين بجريمة حق اللجوء، وفقاً للقانون، إلى محكمة أعلى كيما تعيد النظر في قرار إدانته وفي العقاب الذي حُكم به عليه.
- ٦ . حين يكون قد صدر على شخص ما حكم نهائياً يدينه بجريمة، ثم أبطل هذا الحكم أو صدر عفو خاص عنه على أساس واقعة جديدة أو واقعة حديثة الاكتشاف تحمل الدليل القاطع على وقوع خطأ قضائي، يتوجب تعويض الشخص الذي أُنزل به العقاب نتيجة تلك الإدانة، وفقاً للقانون، ما لم يثبت أنه يتحمل، كلياً أو جزئياً، المسؤولية عن عدم إفشاء الواقعة المجهولة في الوقت المناسب.
- ٧ . لا يجوز تعريض أحد مجدداً للمحكمة أو للعقاب على جريمة سبق أن أدين بها أو بريء منها بحكم نهائي وفقاً للقانون وللإجراءات الجنائية في كل بلد.

### تعليق اللجنة المعنية بحقوق الإنسان على المادة ١٤ من العهد الدولي

وقد تلاحظ للجنة المعنية بحقوق الإنسان أن المادة ١٤ من العهد ذات طبيعة معقدة، وان الجوانب المختلفة لأحكامها تحتاج إلى ملاحظات محددة. وجميع هذه الأحكام تهدف إلى تأمين إقامة العدالة على وجه صحيح وتنص، لهذه الغاية، على سلسلة من الحقوق الفردية كالمساواة أمام القضاء، وحق كل فرد في أن تكون قضيته محل نظر منصف وعلني من قبل محكمة مختصة مستقلة وحيادية منشأة بحكم القانون. ولم تقدم كل التقارير تفاصيل عن الإجراءات التشريعية أو غيرها المعتمدة خصيصاً لتنفيذ كل من أحكام المادة ١٤.

وتنطبق أحكام المادة ١٤ على جميع المحاكم في نطاق هذه المادة عادية كانت أو متخصصة. وتلاحظ اللجنة أنه توجد، في بلدان عديدة، محاكم عسكرية أو خاصة تحاكم المدنيين. وقد يثير ذلك مشاكل خطيرة فيما يتعلق بإقامة العدالة على نحو منصف وحيادي ومستقل. وغالباً ما يكون السبب في إنشاء مثل هذه المحاكم هو التمكن من تطبيق إجراءات استثنائية لا تتفق مع المعايير العادلة للعدل. ومع أن العهد لا يحظر هذه الفئات من المحاكم، إلا أن الشروط التي ينص عليها تشير صراحة إلى أن محكمة المدنيين من جانب مثل هذه المحاكم ينبغي أن تكون استثنائية جداً، وأن تجرى بشرط توافر جميع الضمانات المنصوص عليها في المادة ١٤.

ولاحظت اللجنة النص الخطير في المعلومات بهذا الشأن في تقارير بعض الدول الأطراف التي تتضمن مؤسساتها القضائية مثل هذه المحاكم لمحاكمة المدنيين. وفي بعض البلدان، لا توفر مثل هذه المحاكم العسكرية والخاصة الضمانات الصارمة لإقامة العدالة على وجه صحيح وفقاً لمتطلبات المادة ١٤ التي هي متطلبات أساسية لتوفير حماية فعلية لحقوق الإنسان. وإذا قررت الدول الأطراف في حالات الطوارئ الاستثنائية المشار إليها في المادة ٤ عدم التقييد بالإجراءات الاعتبادية المنصوص عليها في المادة ١٤، ينبغي أن تتأكد من أن حالات عدم التقييد هذه لا تتجاوز أضيق الحدود التي يتطلبها الوضع الفعلي، وأن تقييد بسائر الشروط الواردة في الفقرة ١ من المادة ١٤<sup>٤</sup>.

٤ - التعليق العام رقم ١٣ الصادر عن اللجنة المعنية بحقوق الإنسان الدورة الحادية والعشرون (١٩٨٤) عن الاستثناءات الواردة بالمادة ١٤ من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية، د. سعيد فهيم خليل.



## المركز العربي لاستقلال القضاء والمحاماة الاتفاقية الأوروبية

### المادة ٦

١ - لكل شخص \_ عند الفصل في حقوقه المدنية والتزاماته، أو في اتهام جنائي موجه إليه\_ الحق في مراجعة علنية عادلة خلال مدة معقولة أمام محكمة مستقلة غير منحازة مشكلة طبقاً للقانون.

ويصدر الحكم علنياً. ويجوز منع الصحفيين والجمهور من حضور كل الجلسات أو بعضها حسب مقتضيات النظام العام أو الآداب أو الأمان القومي في مجتمع ديمقراطي. أو عندما يتطلب ذلك مصلحة الصغار أو حماية الحياة الخاصة للأطراف. وكذلك إذا رأت المحكمة في ذلك ضرورة قصوى في ظروف خاصة حيث تكون العلنية ضارة بالعدالة.

٢ - كل شخص يُتهم في جريمة يعتبر بريئاً حتى تثبت إدانته طبقاً للقانون.

٣ - لكل شخص يُتهم في جريمة، الحقوق الآتية كحد أدنى:

أ- إخطاره فوراً \_ وبلغة يفهمها وبالتفصيل \_ بطبيعة الاتهام الموجه ضده وسببه.

ب- منحه الوقت الكافي والتسهيلات المناسبة لإعداد دفاعه.

ج- تقديم دفاعه بنفسه، أو بمساعدة محام يختاره هو، وإذا لم تكن لديه إمكانيات كافية لدفع تكاليف هذه المساعدة القانونية، فيجب توفيرها له مجاناً كلماطلبت العدالة ذلك.

د- توجيه الأسئلة إلى شهود الإثبات، وتمكينه من استدعاء شهود نفي وتوجيه الأسئلة إليهم في ظل نفس القواعد كشهود الإثبات.

هـ- مساعدته بمترجم مجاناً إذا كان لا يفهم أو لا يتكلم اللغة المستعملة في المحكمة.

### المادة ٧

١ - لا يجوز إدانة أي شخص بسبب ارتكابه فعلًا أو الامتناع عن فعل لم يكن يعتبر وقت وقوع الفعل أو الامتناع جريمة في القانون الوطني أو القانون الدولي. ولا يجوز توقيع عقوبات أشد من تلك المقررة وقت ارتكاب الجريمة.

٢ - لا تخل هذه المادة بمحاكمة أو عقوبة أي شخص بسبب ارتكابه فعلًا أو امتناعه عن فعل يعتبر وقت فعله أو الامتناع عن فعله جريمة وفقاً للمبادئ العامة للقانون في الأمم المتحضرة.

### المادة ٨

لا يجوز تطبيق القيود المسموح بها في هذه المعاهدة على الحقوق والحريات سائفة الذكر لهذا آخر غير ما وضعت له.



## المركز العربي لاستقلال القضاء والمحاماة

### الميثاق الإفريقي

#### المادة ٧

- ١ . حق التقاضي مكفول للجميع ويشمل هذا الحق:
  - أ- الحق في اللجوء إلى المحاكم الوطنية المختصة بالنظر في عمل يشكل خرقاً للحقوق الأساسية المعترف لها بها، والتي تتضمنها الاتفاقيات والقوانين واللوائح والعرف السائد،
  - ب- الإنسان بريء حتى تثبت إدانته أمام محكمة مختصة.
  - ج- حق الدفاع بما في ذلك الحق في اختيار مدافع عنه.
  - د- حق محاكمة خلال فترة معقولة وبواسطة محكمة محايدة.
- ٢ . لا يجوز إدانة شخص بسبب عمل أو امتناع عن عمل لا يشكل جرماً يعاقب عليه القانون وقت ارتكابه، ولا عقوبة إلا بنص، والعقوبة شخصية.

### الدستور المصري

حددت المادة ٩٣ من الدستور المصري، حُجَّة وطبيعة الاتفاقيات التي تصدّق عليها مصر حيث انتهت إلى:

"لتلزم الدولة بالاتفاقيات والعقود والمواثيق الدولية لحقوق الإنسان التي تصدّق عليها مصر، وتصبح لها قوة القانون بعد نشرها، وفقاً للأوضاع المقررة".

### قرارات الجمعية العامة للأمم المتحدة

كما جاء بقرار الجمعية العامة للأمم المتحدة الصادر في الدورة الخامسة والستين، المتعلق بحماية حقوق الإنسان والحرفيات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب، أن هناك قلقاً من التدابير التي يمكن أن تقوّض حقوق الإنسان وسيادة القانون، مثل احتجاز الأشخاص المشتبه بارتكابهم أعمالاً إرهابية دون وجود أساس قانوني للاحتجاز ودون توافر ضمانات باتباع الإجراءات القانونية الواجبة، وسلب المحتجزين، حرفيتهم بما يضعهم خارج نطاق حماية القانون، ومحاكمته المشتبه بهم دون توافر الضمانات، القضائية الأساسية، وحرمان الأفراد المشتبه بقيامهم بأنشطة إرهابية من حرفيتهم ونقلهم بصورة غير قانونية .



وقد أكد القرار على "أهمية تفسير وتنفيذ الالتزامات فيما يتعلق بالتعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو الإنسانية أو المهينة على نحو سليم، وأهمية التقييد التام بالتعريفات الواردة في المادة ١ من اتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو الإنسانية أو المهينة، في سياق مكافحة الإرهاب، كما تؤكد الجمعية العامة من خلال الوثائق على التزامات الدول، وفقاً للمادة ٤ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والثقافية، باحترام حقوق معينة لا يجوز الإخلال بها تحت أي ظرف من الظروف، وتذكر، فيما يتعلق بجميع الحقوق الأخرى المذكورة في العهد، بأن أي تدابير من شأنها الإخلال بأحكام العهد يجب أن تتفق مع تلك المادة في جميع الحالات، وتشدد على ضرورة أن يكون أي إخلال من هذا القبيل استثنائياً ومؤقتاً" كما حثت الجمعية العامة الدول الأعضاء على القيام في سياق مكافحتها للإرهاب، بالتزام ضمان تيسير الاطلاع على قوانينها التي تجرم أعمال الإرهاب، وكفالة أن تكون هذه القوانين مُصاغة بدقة وبعيدة عن التمييز وغير رجعية الأثر ومتواقة مع القانون الدولي، بما في ذلك القانون الدولي لحقوق الإنسان.

## موقف المفوضية السامية لحقوق الإنسان

أكد التقرير الصادر عن المفوضية السامية لحقوق الإنسان بشأن حماية حقوق الإنسان والحرفيات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب، أنه تم الإشارة بشكل واضح إلى القلق من التدابير التي اعتمدتها بعض الدول في إطار ما تقوم به لمكافحة الإرهاب، فهي تدابير لا تزال تنتهك المعايير الأساسية للمحاكمية العادلة، أو تُحدِّد، على نحو آخر، من إمكانية الوصول إلى العملية القضائية. وتشمل هذه التدابير اعتماد وتطبيق تشريعات في كثير من البلدان تتضمن تعريف فضفاضة وغامضة لجرائم الإرهاب.

وهذه التشريعات تخالف مبدأ الشرعية، كما أن حجم هذه التشريعات ونطاقها أيضاً قد ساعد السلطات على إنفاذها بصورة تعسفية وتمييزية وأفضى في كثير من الحالات إلى انتهاك الحق في حرية التعبير والتجمع وتكوين الجمعيات وحرية الدين والمعتقد فضلاً عن انتهاك الحقوق المتعلقة بالإجراءات القانونية الواجبة، بما في ذلك المحاكمة العادلة .



، وأن بعض الدول سعت أثناء مواجهة التحديات التي تشكلها مخاطر الإرهاب إلى إغفال دور نظام العدالة الجنائية في معالجة قضايا مكافحة الإرهاب، ففي بعض الولايات القضائية، جرى تمديد فترة الاحتجاز الاحتياطي قبل توجيه التهمة إلى الأشخاص المشتبه باضطلاعهم بأعمال إرهابية، في حين زادت المدة الزمنية المحددة للشخص الذي يحتجز بدون إذن قضائي أو بدون النظر في أسباب الاحتجاز، وتزيد هذه الممارسات من خطر التعرض للتعذيب وغيره من إساءة المعاملة وتعوق المسائلة في حالة حدوث تلك الانتهاكات. ويمكن لطول فترة الاحتجاز قبل توجيه التهم أيضًا أن يشكل انتهاكًا لمبدأ افتراض البراءة.

### موقف المقرر الخاص المعنى بحماية وتعزيز حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب

كما جاء في التقرير الصادر عن المقرر الخاص المعنى بحماية وتعزيز حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب، الذي انتهى إلى عشرة مجالات للممارسات الفضلى التي يمكن تطبيقها في الإطار التشريعي الذي وضعته الدول الأعضاء لمكافحة الإرهاب، أنه نظرًا إلى ما تشرعه مكافحة الإرهاب من تداعيات قد تكون عميقة، فإنه من المهم أيضًا أن تحاول الحكومات ضمان أكبر قدر ممكن من الدعم السياسي والشعبي لقوانين مكافحة الإرهاب عن طريق عملية تشريعية مفتوحة وشفافة، وأنه في حالة عدم مراعاة القواعد المتعلقة بحقوق الإنسان، بما في ذلك القانون الدولي لحقوق الإنسان، فإنه سيكون من الضروري إيجاد آليات تُخوّل القضاء إلغاء أي تشريع يتعارض مع قانون حقوق الإنسان أو تبني تفسيرًا يتافق معه، وستكون فعالية تلك الآليات مرهونة بوجود نظام قضائي كفء ومستقل ونزيه وشفاف. وفيما يتعلق بتعريف الإرهاب فقد انتهى التقرير إلى أن "التعريف الصحيح للإرهاب والجرائم المرتبطة به هو أيضًا التعريف الذي يسهل فهمه، والذي تتم صياغته بدقة ودون تمييز ودون أثر رجعي".



## قانون مكافحة الإرهاب يؤسس لفلسفة تشريعية جديدة

لم تقتصر الطبيعة الاستثنائية فقط على عملية تمرير قانون مكافحة الإرهاب، بل امتدت أيضًا إلى القواعد القانونية التي استحدثها هذا القانون، وكذلك الجهات القضائية التي تولت التحقيق في أغلب الاتهامات التي وجهت من خلاله. ويمكن القول إن إقرار قانون مكافحة الإرهاب جاء كبديل دائم يوفر حلولاً عملية لحلحلة التعقيدات الإجرائية التي ينص عليها قانون الإجراءات الجنائية والدستور المصري، لتُبسط يد جهات إنفاذ القانون المختلفة، في إجراءات القبض والتحفظ والحبس الاحتياطي والتوسيع في دوائر الاشتباه دون قيود تذكر، وكذلك توجيه تهم تغيب عنها العناصر الأساسية المتعلقة بالوضوح واليقين الذي يجب أن يحيط بالقواعد القانونية التي تتسم بطبع جزائي.

حيث جاء القانون ليخلق مساراً موازيًا بجانب القوانين التقليدية المعتمد بها، فاستمرت القوانين الإجرائية والعقابية دون مساس مباشر بها، ربما لأن ذلك قد يتطلب تعديلات ومراجعة تشريعية واسعة تحتاج جهداً كبيراً، أو أنه قد يفتح باباً للتساؤلات حول جدواه هذه التعديلات تسمح بتفعيل نوع آخر من العدالة يتم اللجوء إليها متى أريد ذلك، حيث يمكن تطبيقها بشكل انتقائي دون ضوابط محددة.

كما أن القواعد القانونية والصياغات التي استحدثها القانون، أصبحت هي السمة العام للمقترحات التشريعية والقوانين التي أقرت في الفترة من بعد صدور القانون وحتى الآن، فأغلب التشريعات أصبحت تأتي في صورة قواعد استثنائية، وسلطات غير محددة لجهات الضبط والتحرى، وجرائم غير واضحة تسمح لجهات التحقيق والمحاكمة بتكييف الواقع كما ارتأى لها، وهو الأمر الذي انعكس على ضمانات المحاكمة العاجلة بشكل واضح.

ولم يتوقف الأمر على السمات التشريعية فقط، بل إن الأمر امتد إلى نسخ بعض القواعد القانونية التينظمها قانون مكافحة الإرهاب ليصبح نواة لتشريعات أخرى، نذكر منها على سبيل المثال أن قانون مكافحة الإرهاب، هو أول قانون يتحدث صراحة عن تنظيم عملية حجب المحتوى على الإنترنت، التي أصبحت فيما بعد قاعدة أساسية ينظمها قانون جرائم مكافحة جرائم تقنية المعلومات الذي أصدر في عام ٢٠١٨.

## المركز العربي لاستقلال القضاء والمحاماة



و كذلك القواعد المتعلقة بعلنية الجلسات، حيث وضعت المادة ٣٦ قيوداً على علنية جلسات المحاكمة، حيث حظر النص تصوير أو تسجيل أو بث أو عرض أية وقائع من جلسات المحاكمة في الجرائم الإرهابية إلا بإذن من رئيس المحكمة المختصة، وهو النص الذي انعكس على مقتراح تعديلات قانون الإجراءات الجنائية، حيث يشمل المقتراح تعديلاً بإضافة فقرة إلى المادة ٢٦٨ تنص على أنه "لا يجوز نقل وقائع الجلسات أو بثها بأي طريقة كانت إلا بموافقة كتابية من رئيس الدائرة"، كما تضمن المشروع إضافة مادة برقم ٢٦٨ مكرر، تنص على أنه "لا يجوز نشر أخبار أو معلومات وإدارة حوارات أو نقاشات عن وقائع الجلسات أو ما دار بها على نحو غير أمين أو على نحو من شأنه التأثير على حسن سير العدالة. ويحظر تناول أي بيانات أو معلومات تتعلق بالقضاة أو أعضاء النيابة العامة أو الشهود أو المتهمين عند نظر المحكمة لأي من الجرائم المنصوص عليها في قانون مكافحة الإرهاب"، هذه التعديلات التي تمت والتي من المرجح أن تستمر، تترك أثراً بالغاً على البنية التشريعية المصرية وتغييراً كبيراً في الفلسفة التشريعية، وهو أمر سوف يصعب تغييره إذا استمرت هذه التغييرات.

٣ - البند (ج) المادة رقم ٢ من قانون مكافحة الإرهاب رقم ٩٤ لسنة ٢٠١٥ .

٤ - المادة رقم ٢ من قانون رقم ٩٤ لسنة ٢٠١٥ بشأن مكافحة الإرهاب "يقصد بالعمل الإرهابي كل استخدام للقوة أو العنف أو التهديد أو الترويع في الداخل أو الخارج، بغرض الإخلال بالنظام العام أو تعريض سلامة المجتمع أوصالحه أو منه للخطر، أو إثناء الأفراد أو إلقاء الرعب بينهم، أو تعريض حياتهم أو حرياتهم أو حقوقهم العامة أو الخاصة أو من لهم للخطر، أو غيرها من الحرريات والحقوق التي كفلها الدستور والقانون، أو الإضرار بالوحدة الوطنية أو السلام الاجتماعي أو الأمن القومي، أو الحق الضرر بالبيئة، أو بالموارد الطبيعية أو بالآموال أو الأصول الأخرى أو بالمباني أو بالأملاك العامة أو الخاصة، أو احتلالها أو الاستيلاء عليها، أو منع أو عرقلة السلطات العامة أو الجهات أو الهيئات القضائية أو صالحة الحكومة أو الوحدات المحلية أو دور العبادة أو المستشفيات أو مؤسسات ومعاهد العلم، أو البعثات الدبلوماسية والقنصلية، أو المنظمات والهيئات الإقليمية والدولية في مصر، من القيام بعملياتها أو ممارستها لكل أو بعض أوجه نشاطها، أو مقاومتها، أو تعطيل تطبيق أي من أحكام الدستور أو القوانين أو اللوائح. وكذلك كل سلوك يرتكب بقصد تحقيق أحد الأغراض المبينة بالفقرة الأولى من هذه المادة، أو الإعداد لها أو التحرىض عليها، إذا كان من شأنه الإضرار بالاتصالات أو بالنظم المعلوماتية أو البنية، أو بالاقتصاد الوطني أو بمخزون الطاقة أو بالمخزون الأمني من السلع والمواد الغذائية والمياه، أو بسلامتها أو بالخدمات الطبية في الكوارث والأزمات".

٥ - قانون رقم ١٤٧ لسنة ٢٠٠٦ بتعديل بعض أحكام قانون العقوبات، المنصور بالجريدة الرسمية العدد ٢٨ (مكرر) بتاريخ ١٥ يوليو ٢٠٠٦ .

## جرائم غير واضحة وتعريفات غامضة

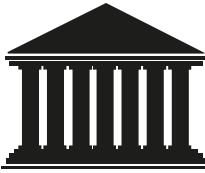
الحالة الاستثنائية التي أتى في سياقها قانون مكافحة الإرهاب، والطبيعة الخاصة لهذا النوع من التشريعات، تفرض على المشرع أن يلتزم بمعايير الدقة والوضوح عند صياغة نصوص القانون، إلا أن قانون مكافحة الإرهاب لم يختلف كثيراً عن التشريعات المصرية، حيث يغيب عنها عنصراً الوضوح والدقة وبيان المقاصد التشريعية من إقرار النص.

لم يأت قانون مكافحة الإرهاب بتنظيم لجرائم جديدة، فأغلب الجرائم التي تضمنها القانون، نُسخت بشكل أو باخر من قوانين عددة، من بينها قانون العقوبات المصري وقانون الطوارئ وغيرها من القوانين، الفارق أن القانون قد استحدث بعدها أو غرضاً جديداً ارتكبت من أجله الجريمة، وهو العنصر الإرهابي، الذي يُشكل عاملاً رئيسياً للتمييز بين الجريمة العادلة والجريمة الإرهابية، ومن أجل هذا البُعد غلظ المشرع العقوبات التي توقع في حالة توافر هذا الشرط، بالإضافة إلى استحداث عدد من التدابير التي توقع في حالة ثبوت ارتكاب الجريمة، ورغم أن هذا البُعد هو الفارق الوحيد، فإن المشرع لم ينجح في وضع تعريفات واضحة لمفهوم الجريمة الإرهابية أو العمل الإرهابي، ولم يتم بيان الغرض الإرهابي على نحوٍ قاطع لا يقبل الشك أو التأويل.

حاول المشرع أن يتوسع في صور الجريمة الإرهابية، حيث عرّفت الجريمة بأنها "كل جريمة منصوص عليها في هذا القانون، وكذا كل جنائية أو جنحة ترتكب باستخدام إحدى وسائل الإرهاب أو بقصد تحقيق أو تنفيذ غرض إرهابي، أو بقصد الدعوة إلى ارتكاب أية جريمة مما تقدم أو التهديد بها، وذلك دون إخلال بأحكام قانون العقوبات"<sup>٢</sup> ويتبين من تعريف الجريمة أن المشرع قد ساوي بين توصيفات مختلفة، حيث ساوي بين القصد/ الغرض من ارتكاب الجريمة وبين الوسيلة التي ترتكب بها، ولم يوضح المشرع مفهوم الوسيلة الإرهابية التي قد تتحقق بها الجريمة.

استطرد المشرع ليعرف مفهوم العمل الإرهابي<sup>٤</sup>، حيث حدد نص المادة ٢ من القانون صور السلوك المادي الذي تتحقق به الجريمة الإرهابية، ليحدده في أربع صور رئيسية، وهي استخدام العنف/ القوة/ التهديد/ الترويع،

إلا أن المشرع رغم حصره صور السلوك المادي للجريمة، فإنه عاد مرة أخرى إلى دائرة مفرغة، حيث عجز عن تعريف الغرض الذي ارتكبت من أجله الجريمة، حيث يذكر نص المادة أشكال وصور المصالح والحقوق المحمية، والتي اعتبر وقوع الجريمة على أحد هذه المصالح يتحقق به الغرض الإرهابي، وتوسيع النص ليشمل أكثر منأربعين صورة من صور المصالح المحمية.



# المركز العربي لاستقلال القضاء والمحاماة





الصياغة التي أتت بها المادة ٢ من قانون مكافحة الإرهاب، قد وضحت العلاقة بين استخدام أفعال العنف/ القوة/ التهديد/ الترويع) وبين تحقق نتيجة متمثلة في الإضرار بصور الحقوق المحمية المشار إليها في الصورة التوضيحية، إلا أن المشرع لم يوضح الطابع المميز لهذه الجرائم دون غيرها، فلا يجوز أن تعتبر كل (قوة\_ أحدثت ضرراً\_ بأحد الممتلكات الخاصة) تُعتبر جريمة إرهابية تستحق إنزال العقوبات والتدابير المنصوص عليها بقانون مكافحة الإرهاب، لذا يغيب عن تعريف الجريمة توضيح البعد/ الطابع الإرهابي الذي يميز الجريمة الإرهابية عن غيرها من الجرائم، أزمة تعريف الجريمة الإرهابية، كانت سبباً رئيسياً في تأخر السلطات المصرية في إصدار القانون لسنوات طويلة، وهو ما يفسر استغلال السلطات بعض الأحداث لتمرير القانون بشكل مُتعجل، بالإضافة إلى ذلك عاد المشرع إلى استخدام عبارات ومصطلحات غير قابلة للتعریف يصعب معها توضیح طبيعة بعض الأفعال المؤثمة، مثل: "الإضرار بالوحدة الوطنية" أو "السلام الاجتماعي" أو "الإخلال بالنظام العام" وهو ما يعبر ارتداة تشريعية، لسلوك قد عدل عنه المشرع المصري، حيث عدل قانون العقوبات المصري في العام ٢٠٠٦ لتحذف بعض العبارات، مثل: "أو مغرضة" و"أو مغرضة أو بث دعايات مثيرة" و"أو جنایات مخلة بأمن الحكومة" ، إلا أن المشرع قد عاود استخدام هذه العبارات منذ إقرار قانون مكافحة الإرهاب.

الأمر لم يتوقف عند غموض التعريفات وعدم وضوحها بل امتد ليشمل تجريم أي سلوك قد يترتب عليه تحقق أي غرض من الأغراض المنصوص عليها بالفقرة الثانية من المادة رقم ٢، حيث استخدم المشرع عبارة "**كل سلوك يُرتكب بقصد تحقيق أحد الأغراض**" وهو ما يعني أن توجيه الاتهام بموجب هذا النص أصبح في مساحة تقديرية، تخضع فقط لتقدير جهات الضبط والتحقيق، وهو ما يعبر خطأً تشريعياً جسيماً، لأن غياب تعريف واضح ومميز للسلوك الإجرامي، يعصف بمفهوم الاستقرار القانوني.



### الأثر المباشر لقانون مكافحة الإرهاب

القوانين ذات الطابع الاستثنائي لم تكن بالجديدة على الواقع التشريعي المصري، الذي اعتاد على تطبيقها لعقود طويلة، ولكن الأدوات الجديدة التي استخدمها المشرع بقانون مكافحة الإرهاب، والتي تجاوزت المفهوم التقليدي للقوانين التي تعالج الظروف الاستثنائية، نجحت في خلق فوضى تشريعية، يصعب حصر أثرها القانوني المباشر على حياة المواطنين، ولكن يمكن أن نشير إلى السمات الأساسية لهذا القانون، والتي يمكن أن نرى انعكاسها على الواقع القضائي اليومي.

### حالة طوارئ غير معلنة (٢٠١٤ - ٢٠١٧)

ظلت حالة الطوارئ تطبق في مصر بشكل مستمر منذ عام ١٩٨١ وحتى عام ٢٠١١، كما طبقت على فترات متقطعة، في الفترة منذ قيام ثورة ٢٥ يناير ٢٠١١ وحتى ٢٠١٤، حيث فرضت حالة الطوارئ للمرة الأولى في أكتوبر ٢٠١٤، لكنها اقتصرت في البداية على محافظة شمال سيناء مع فرض حظر التجوال في بعض مناطقها، ولم تكن حالة الطوارئ مطبقة بشكل عام في الفترة التي أقر خلالها قانون مكافحة الإرهاب.

وقد جاء قانون مكافحة الإرهاب لتتضمن نصوصه العديد من الأحكام المشابهة للقواعد المنصوص عليها بقانون الطوارئ المصري، وذلك بهدف ضمان تطبيق بعض النصوص الاستثنائية بشكل دائم، لتصبح هذه القواعد جزءاً من البيئة التشريعية المصرية، يمكن تطبيقها بشكل مستمر بعيداً عن الضوابط الإجرائية المطلوبة لإعلان حالة الطوارئ، وتجنبًا للانتقادات التي قد تحدث في حالة إعلان حالة الطوارئ بشكل مستمر، حيث طوّعت نصوص قانون مكافحة الإرهاب لتكون بدليلاً دائمًا يمكن استدعاؤه متى اقترن الجرائم العادمة بأبعاد إرهابية، تلك الأبعاد التي لم يعرّفها قانون مكافحة الإرهاب على وجه الدقة، كما سبقت الإشارة.

كما ان محاولة ضمان استمرار القواعد المنصوص عليها في قانون الطوارئ قد انعكست بشكل واضح من خلال الصالحيات الاستثنائية التي منحها قانون مكافحة الإرهاب لرئيس الجمهورية ولجهات التحقيق، حيث أعطى القانون لرئيس الجمهورية الحق في أن يصدر قراراً باتخاذ التدابير المناسبة للمحافظة على الأمن والنظام العام، بما في ذلك إخلاء بعض المناطق أو عزلها أو حظر التجول فيها، لمدة لا تجاوز ستة أشهر، هذا النص هو خير مثال على أن المشرع قد أعطى من خلال هذا القانون صلاحية تتجاوز حدود اختصاص رئيس الجمهورية بوصفه رئيساً للسلطة التنفيذية، فالنص بصياغته النهائية لم يحدد طبيعة الخطير الذي يستدعي تدخل رئيس الجمهورية، لاتخاذ تدابير استثنائية لم يتم ذكرها على سبيل الحصر، حيث ترك النص لرئيس الجمهورية حرية اختيار الإجراء الذي "يتناسب" في حال قيام خطير من أخطار الجرائم الإرهابية، كما منح القانون صلاحية لمد مدة هذه التدابير غير المحددة لفترات زمنية ممتدة دون وضع سقف زمني لها.



كما أعطى القانون لجهات الضبط والتحقيق، اتخاذ إجراءات من بينها التحفظ على الأفراد المشتبه بهم<sup>٦</sup>، حيث منح القانون صلاحية لـ"مأمور الضبط القضائي" للتحفظ على المشتبه به لمدة لا تجاوز أربعًا وعشرين ساعة، وللنهاية العامة سلطة أن تأمر باستمرار التحفظ، لمدة أربعة عشر يومًا، قابلة للتجديد لمرة واحدة بأمر مُسبّب، ويوضح أن النص قد فتح الباب للتحفظ على الأشخاص دون ضوابط واضحة لاتخاذ مثل هذه الإجراءات التي يترتب عليها سلب حرية المواطنين دون سند واضح من القانون، فبالإضافة إلى أن هذه الإجراءات يتم تطبيقها في حالة "قيام خطر من أخطار جريمة الإرهاب ولضرورة تقتضيها مواجهة هذا الخطر" وهو ما يعني أنه لا يشترط وقوع الجريمة لتنفيذ هذه الإجراءات الاستثنائية. كما أن احتجاز المشتبه بهم دون إجراء تحقيقات لفترة قد تصل إلى ٢٩ يومًا دون تعارض مع الحد الأدنى للقواعد المتعلقة بالحرية الشخصية، والضمادات التي حددها الدستور المصري، وخاصة المتعلقة بضرورة أن يقدم الشخص المحتجز إلى سلطة التحقيق خلال أربع وعشرين ساعة من وقت تقييد حريته، حق التظلم أمام القضاء من ذلك الإجراء، والفصل فيه خلال أسبوع من ذلك الإجراء، وإلا وجوب الإفراج عنه فورًا<sup>٧</sup>.

٦ - خبر صحفي منشور على موقع بي بي سي العربية بعنوان "حالة الطواريء وحظر التجوال في شمال سيناء وأغلاق معبر رفح" بتاريخ ٢٤ أكتوبر ٢٠١٤.

٧ - المادة ٥٣ من قانون مكافحة الإرهاب رقم .. لسنة ٢٠١٥ "رئيس الجمهورية، متى قام خطر من أخطار الجرائم الإرهابية أو ترتب عليها كوارث بيئية، أن يصدر قراراً باتخاذ التدابير المناسبة للمحافظة على الأمن والنظام العام، بما في ذلك إخلاء بعض المناطق أو عزلها أو حظر التجول فيها، على أن يتضمن القرار تحديد المنطقة المطبق عليها لمدة لا تجاوز ستة أشهر. ويجب عرض هذا القرار على مجلس النواب خلال الأيام السبعة التالية ليقرر ما يراه بشأنه، فإذا كان المجلس في غير دور الانعقاد العادي وجبت دعوته للانعقاد فوراً، فإذا كان المجلس غير قائم وجبأخذ موافقة مجلس الوزراء، على أن يعرض على مجلس النواب الجديد في أول اجتماع له، ويصدر القرار بموافقة أغلبية عدد أعضاء المجلس، فإذا لم يعرض القرار في الميعاد المشار إليه، أو عرض ولم يقره المجلس اعتبار القرار كان لم يكن ما لم ير المجلس خلاف ذلك. ويجوز لرئيس الجمهورية مد مدة التدابير المشار إليها بالفقرة الأولى من هذه المادة بعد موافقة أغلبية أعضاء مجلس النواب. وفي الحالات العاجلة التي تتخذ فيها التدابير المشار إليها في هذه المادة بمقتضى أوامر شفوية أن تعزز كتابة خلال ثمانية أيام".

٨ - المادة ٤٠ من قانون مكافحة الإرهاب رقم ٩٤ لسنة ٢٠١٥ "لـ"مأمور الضبط القضائي، لدى قيام خطر من أخطار جريمة الإرهاب ولضرورة تقتضيها مواجهة هذا الخطر، الحق في جمع الاستدلالات عنها والبحث عن مرتكبيها والتحفظ عليهم لمدة لا تجاوز أربعًا وعشرين ساعة. ويحرر مأمور الضبط القضائي محضرًا بالإجراءات، ويعرض المحضر عليه صحبة المحضر على النيابة العامة أو سلطة التحقيق المختصة بحسب الأحوال. وللنهاية العامة أو سلطة التحقيق المختصة، لذات الضرورة المنصوص عليها في الفقرة الأولى من هذه المادة وقبل انقضاء المدة المنصوص عليها فيها، أن تأمر باستمرار التحفظ، لمدة أربعة عشر يوماً، ولا تجدد إلا مرة واحدة، ويصدر الأمر مسبباً من محام عام على الأقل أو ما يعادلها. وتحسب مدة التحفظ ضمن مدة الحبس الاحتياطي، ويجب إيداع المتهم في أحد الأماكن المخصصة قانوناً. وتتبع في التظلم من أمر استمرار التحفظ الأحكام المقررة بالفقرة الأولى من المادة (٤٤) من هذا القانون".



هذه الأمثلة التي تم ذكرها توضح رغبة المُشرع في توفير ظهير تشريعي بروح قانون الطوارئ ولكنه يضمن نطاقات إجرائية و موضوعية واسعة وضوابط إجرائية أقل وطأة، بالإضافة إلى أن إقرار القانون كان محاولة للالتلاف على الضوابط التي استحدثها الدستور المصري في تعديله الأخير، حيث أصبح إعلان حالة الطوارئ يخضع لقيود إجرائية وضوابط محددة تتعلق بفترة إعلان حالة الطوارئ، حيث نص الدستوري المصري على ضرورة أخذ رأي مجلس الوزراء وعرض هذا الإعلان على مجلس النواب، وموافقة أغلبية عدد أعضاء المجلس على إعلان حالة الطوارئ، على أن يكون إعلان حالة الطوارئ لمدة محددة لا تجاوز ثلاثة أشهر، ولا تتم إلا لمدة أخرى مماثلة<sup>١</sup>، ورغم هذه الجهود التشريعية، أعلنت حالة الطوارئ مرة أخرى في الربع الأول من عام ٢٠١٧، وظلت تجدد هذه الحالة كل ثلاثة أشهر، حتى الآن، بالمخالفة لنصوص الدستور المصري.

٩ - المادة ٤٥ من الدستور المصري الصادر في عام ٢٠١٤ "الحرية الشخصية حق طبيعي، وهي مصونة لا تمس، وفيما عدا حالة التلبس، لا يجوز القبض على أحد، أو تفتيشه، أو حبسه، أو تقيد حريته بأي قيد إلا بأمر قضائي مسبب يستلزم التحقيق. ويجب أن يبلغ فوراً كل من تقيد حريته بأسباب ذلك، ويحاط بحقوقه كتابة، ويمكن من الاتصال بذويه وبمحامييه فوراً، وأن يقدم إلى سلطة التحقيق خلال أربع وعشرين ساعة من وقت تقديره. ولا يبدأ التحقيق معه إلا في حضور محامي، فإن لم يكن له محام، تدب له محام، مع توفير المساعدة اللازمة لذوي الإعاقة، وفقاً للإجراءات المقررة في القانون. ولكل من تقيد حريته، ولغيره، حق التظلم أمام القضاء من ذلك الإجراء، والفصل فيه خلال أسبوع من ذلك الإجراء، وإلا وجب الإفراج عنه فوراً. وينظم القانون أحكام الحبس الاحتياطي، ومدته، وأسبابه، وحالات استحقاق التعويض الذي تلتزم الدولة بأدائه عن الحبس الاحتياطي، أو عن تنفيذ عقوبة صدر حكم باتٍ بإلغاء الحكم المنفذة بموجبه. وفي جميع الأحوال لا يجوز محاكمة المتهم في الجرائم التي يجوز الحبس فيها إلا بحضور محامٍ موكل أو مُنذّب".

١٠ - المادة ١٥٤ من الدستور المصري الصادر في ٢٠١٤ "يعلن رئيس الجمهورية، بعد أخذ رأي مجلس الوزراء حالة الطوارئ، على النحو الذي ينظمها القانون، ويجب عرض هذا الإعلان على مجلس النواب خلال الأيام السبعة التالية ليقرر ما يراه بشأنه. وإذا حدث الإعلان في غير دور الانعقاد العادي، وجب دعوة المجلس للانعقاد فوراً للعرض عليه. وفي جميع الأحوال يجب موافقة أغلبية عدد أعضاء المجلس على إعلان حالة الطوارئ، ويكون إعلانها لمدة محددة لا تجاوز ثلاثة أشهر، ولا تتم إلا لمدة أخرى مماثلة، بعد موافقة ثلثي عدد أعضاء المجلس. وإذا كان المجلس غير قائم، يعرض الأمر على مجلس الوزراء للموافقة، على أن يعرض على مجلس النواب الجديد في أول اجتماع له. ولا يجوز حل مجلس النواب أثناء سريان حالة الطوارئ".

### حقوق دستورية مُقيدة

إقرار قانون مكافحة الإرهاب وتطبيقاته اليومية شكلت قيوداً على الحقوق والحريات بشكل عام، كما خلقت القواعد الاستثنائية التي تضمنها القانون حالة قانونية مشوهة حيث أصبحت قواعد قانون مكافحة الإرهاب نصوصاً فوقية تعلو على النصوص الدستورية، لتصنع هذه القواعد مسارات قانونية موازية، زلت في وجهها كافة المصاعب وأزالت كافة العوائق التي قد تحد من فاعلية هذه النصوص، حتى وإن شكلت هذه القواعد أو الآثار المترتبة عليها مخالفة للنصوص الدستورية.

وقد أخذت المخالفات الدستورية التي تضمنها قانون مكافحة الإرهاب أشكالاً عدّة، من بينها النصوص التي تُخالف الحقوق المحمية بموجب الدستور المصري بشكل مباشر، أو تلك النصوص التي تم صياغتها بصورة غامضة وغير محددة فأصبحت أداة طيعة في يد جهات الضبط والتحري وكذلك جهات التحقيق، لتشكل تهديداً على الحرية الشخصية للمخاطبين بالقانون، ويمكن أن تُحمل تلك المخالفات في محوريين رئисيين.

### المحور الأول

والذي يتعلّق بضمانت المحاكمة العادلة، والتي تتطلّب بدايةً وضوح النص العقابي، حيث أنت صياغات القانون وخاصة فيما يتصل بتعريف الجريمة الإرهابية والعمل الإرهابي، بنصوص غير واضحة، وتحتمل تفسيرات واسعة، وبدون ضوابط تشريعية تسمح بالتمييز بين الجريمة الإرهابية وغيرها من الجرائم، حيث توسيع المشرع كما أشرنا سابقاً بشكل غير مُبرر في تعريف صور الجريمة، والخلط بين الوسيلة وبين السلوك الإجرامي والغرض من ارتكابها، وهو ما ترتب عليه إمكانية توجيه الاتهامات بموجب هذه النصوص إلى عدد كبير من المعارضين والجماعات السياسية، وهو ما يتعارض مع مبدأ شرعية الجرائم والعقوبات وافتراض البراءة، وهو ما يُمثل مخالفة صريحة لما استقرت عليه المحكمة الدستورية العليا من مبادئ ، حيث أشارت إلى ذلك أحكام المحكمة الدستورية المصرية في سياقات عدّة، من بينها الحكم الذي انتهت إليه المحكمة إلى "أن دستورية النصوص الجنائية تحكمها مقاييس صارمة تتعلق بها وحدها، ومعايير حادة تلتئم مع طبيعتها ولا تزاحمتها في تطبيقها ما سواها من القواعد القانونية. فقد أعلى الدستور من قدر الحرية الشخصية، فاعتبرها من الحقوق الطبيعية الكامنة في النفس البشرية، الغائرة في أعماقها، والتي لا يمكن فصلها عنها، ومنحها بذلك الرعاية الأولى والأشمل توكيداً لقيمتها، وبما لا إخلال فيه بالحق في تنظيمها، وبمراعاة أن القوانين الجنائية قد تفرض على هذه الحرية بطريق مباشر أو غير مباشر\_ أخطر القيود وأبلغها أثراً.



وكان لازماً بالتالي ألا يكون النص العقابي محملاً بأكثر من معنى، مرهقاً بأغلال تعدد تأوياته، مرناً متراهماً على ضوء الصيغة التي أفرغ فيها، متغولاً\_ من خلال انفلات عباراته\_ حقوقاً أرساها الدستور، مقتحاماً ضماناتها، عاصفاً بها، حائلاً دون تنفسها بغير عائق. ويتعين بالتالي أن يكون إنفاذ القيود التي تفرضها القوانين الجنائية على الحرية الشخصية<sup>١١</sup>، كما حاول نص المادة ٤٠ من القانون تقنين احتجاز الأشخاص لفترات تزيد على ٢٤ ساعة دون التحقيق معهم أو توجيه اتهام، حيث يسمح النص لـمأمور الضبط القضائي، لدى قيام خطر من أخطار جريمة الإرهاب ولضرورة تقتضيها مواجهة هذا الخطر بالتحفظ على الأشخاص بما لا يتجاوز أربعًا وعشرين ساعة على أن يُعرض على النيابة العامة والتي لها أن تأمر باستمرار التحفظ، لمدة أربعة عشر يوماً، ولا تجدد إلا مرة واحدة، وهو ما يعني أن النص يسمح أولاً باحتجاز الأشخاص لأسباب تتعلق بتوافر خطر من أخطار الجريمة، وهو ما يعني أن حالة الجرم بوجود جريمة قد ارتكبت أو تم الشروع في ارتكابها ليست ضرورة، وهو ما يعني أن كلّاً من مأمور الضبط القضائي والنيابة العامة لديه سلطة تقديرية واسعة في تقدير مفهوم الخطر الذي يستوجب التحفظ على شخص لمدة قد تصل إلى ٢٩ يوماً دون إجراء تحقيق، وهذا النص يشكل تحايلاً على نص المادة ٥٤ من الدستور، التي تضع ضوابط محددة، والتي تستلزم في غير حالات التلبس عدم جواز تقييد حرية الشخص إلا بأمر قضائي مسبب يستلزم التحقيق، وضرورة أن يقدم من تقييد حريته إلى سلطة التحقيق خلال أربع وعشرين ساعة، والنص هنا يتحدث صراحة عن العرض على سلطة التحقيق بهدف القيام بدورها في التحقيق مع المُتهم ومن ثم تمديد فترة حبسه احتياطياً متى كانت هناك حاجة إلى ذلك، ولكن نص قانون مكافحة الإرهاب تحايل على النص الدستوري ليوسع من سلطة جهات التحقيق ليكون لها الحق في تأييد قرار التحفظ على المُتهم دون التحقيق معه، فالعرض على جهة التحقيق يتم ولكن بغرض التحفظ وليس بغرض التحقيق، وهو ما لا يستوي مع وظيفة ودور جهات التحقيق.

١١ - الحكم الصادر عن المحكمة الدستورية العليا في القضية رقم ٢٥ لسنة ١٦١٦ "دستورية".



### المحور الثاني

يتعلق بتناول نصوص قانون مكافحة الإرهاب مُخالفة لنصوص الدستور تصل إلى حد فرض قيوداً على حرية التعبير والحق في الوصول إلى المعلومات، حيث جرمت المادة ٣٥ من القانون نشر أو إذاعة أو عرض أو ترويج أخبار أو بيانات غير حقيقة عن أعمال إرهابية وقعت داخل البلاد، أو عن العمليات المرتبطة بمكافحتها بما يخالف البيانات الرسمية الصادرة عن وزارة الدفاع، والنص هنا يضع قيدين على الحق في الوصول إلى المعلومات، الأول وهو فرض التزام بالرواية الرسمية التي تتبعها الجهات الرسمية والقيد الثاني هو اعتبار كل ما ينشر خلاف ما تبنته هذه الجهات معلومة غير حقيقة، النص بصياغته يتعارض مع الحق الدستوري الذي ينظم حق المواطنين في الحصول على المعلومات الذي تم النص عليه بالمادة ٦٨ من الدستور، بالإضافة إلى أن النص يُعد أحد صور الرقابة على الصحف ووسائل الإعلام المختلفة، وهو ما يتعارض مع نص المادة ٧١ التي تحظر بأي وجه فرض رقابة على الصحف ووسائل الإعلام المصرية أو مصادرتها أو وقفها أو إغلاقها.

### تعديلات مستمرة في اتجاه التقييد

منذ إقرار قانون مكافحة الإرهاب في العام ٢٠١٥، وهناك مطالبات برلمانية بالتوسيع في النصوص المنظمة لقانون الإرهاب، بإضافة نصوص جديدة تسمح للسلطات بإحكام السيطرة على المجال العام، وقد بدأت هذه المطالبات في وقت مبكر، حيث كان الاقتراح الأول بتعديل قانون مكافحة الإرهاب في العام ٢٠١٦، والذي تضمن مقتراحاً بتعديل يضمن إنشاء أكثر من دائرة لمحكمة الإرهابيين، ودوائر تتفرغ بمحكمة النقض لنظر القضايا المطعون فيها أمامه، ولكن لم يكتمل المقتراح، ولكن ظلت محاولات التعديل مستمرة، ويمكن أن نشير هنا إلى محطتين رئيستين لتعديل قانون مكافحة الإرهاب.

- الأولى في العام ٢٠١٧<sup>١٢</sup>، حيث أجري تعديل محدود على ثلاثة مواد من قانون مكافحة الإرهاب، حيث أضيفت إلى نص المادة (٣٩) فقرة تسمح للمحكمة عند الحكم بالإدانة بالإضافة إلى مصادرة كل مال ثبت أنه مخصص للصرف منه على الأعمال الإرهابية، صلاحية جديدة تسمح بإدراج المحكوم عليه والكيان الذي يتبعه في القوائم المنصوص عليها في قانون تنظيم الكيانات الإرهابي، وكذلك تعديل بالإضافة على المادة (٤٠) فيما يتعلق بصلاحية النيابة العامة في التحفظ على الأفراد، حيث يسمح التعديل للنيابة أن تأمر باستمرار التحفظ، لمدة أربعة عشر يوماً، بدلاً من سبعة أيام في النص قبل التعديل .

١٢ - صدر القانون رقم ١١ لسنة ٢٠١٧ بتعديل بعض أحكام قانون الإجراءات الجنائية، قانون حالات وإجراءات الطعن أمام محكمة النقض الصادر وقانون تنظيم قوائم الكيانات الإرهابية والإرهابيين، وقانون مكافحة الإرهاب والمنشور بالجريدة الرسمية العدد ١٧ "تابع" بتاريخ ١٧ إبريل ٢٠١٧.



كما استحدث القانون تعديلاً بإضافة نصاً كاملاً، حيث أضيفت المادة (٥٠ مكرراً) والتي تضع ضوابط لعملية رد القضاة الذين ينظرون القضايا المتعلقة بتطبيق قانون مكافحة الإرهاب، وذلك بخلاف القواعد المنصوص عليها في قانون المراقبات المدنية والتجارية، حيث يلزم النص أن يودع طالب الرد عند التقرير به ثلاثة آلاف جنيه على سبيل الكفالة، ويجب على قلم الكتاب تحديد جلسة في موعد لا يجاوز أربعاً وعشرين ساعة من تاريخ تقديم الطلب، ويرفع النص قيمة كفالة طلب الرد من ثلاثة مئة جنيه إلى ثلاثة آلاف جنيه مقارنة بنفس النص في قانون المراقبات المدنية والتجارية.<sup>١٣</sup>

- أما المحطة الثانية والتي حدثت خلال الرابع الأول من العام ٢٠٢٠<sup>١٤</sup>، والتي شملت تعديل تسع مواد من قانون مكافحة الإرهاب، وقد ارتكزت هذه التعديلات على محورين أساسين.

## المحور الأول

يتعلق بالتوسيع في تعريف مفهوم الأموال والأصول التي تتعلق بتنفيذ الجرائم الإرهابية سواء كان ذلك يتعلق بالمصالح التي من الممكن أن يقع عليها ضرر نتيجة للجرائم الإرهابية، أو التي تأخذ أحد صور تمويل العمل الإرهابي، التوسيع هنا امتد ليشمل إمكانية مصدرة تلك الأموال في حالة ارتباطها بإحدى جرائم تمويل الإرهاب، وقد عمد المشرع في سبيل ذلك إلى أمرتين، أو لا تعديل صور مختلفة للأموال والأصول لتشمل فئة جديدة من بينها جميع الأصول المادية والافتراضية ومنها النفط والموارد الطبيعية الأخرى أو الممتلكات أيّاً كان نوعها، بما في ذلك المستندات والعملات الوطنية أو الأجنبية، وأى فوائد أو أرباح أو مصادر دخل ترتب على هذه الأموال أو الأصول أو تولدت عنها، أو أي أصول أخرى أعدت لاستخدامها في الحصول على تمويل أو منتجات أو خدمات وجميع الحقوق المتعلقة بأى منها. كما تشمل الأصول الافتراضية التي لها قيمة رقمية يمكن تداولها أو نقلها أو تحويلها إلى شكل رقمي وتستخدم كأداة للدفع أو للاستثمار، وكذلك التوسيع في تعريف مفهوم الأموال والأصول، حيث استبدل بعبارة "الأموال أو الأصول الأخرى" كلمة: "الأموال" بينما وردت بالقانون، وهو ما يعني أن مفهوم الأموال أو الأصول اتسع إلى درجة غير محددة، وأن المشرع لم يكتفي بالصور التي ذكرها على سبيل الحصر.

١٣ - مادة ١٥٣ من قانون المراقبات المدنية والتجارية "يحصل الرد بتقرير يكتب بقلم كتاب المحكمة التي يتبعها القاضي المطلوب رده، يوقعه طالب نفسه، أو وكيله المفوض فيه بتوكييل خاص يرفق بالتقرير، ويجب أن يشتمل الرد على أسبابه وأن يرفق به ما قد يوجد من أوراق أو مستندات مؤيدة له. وعلى طالب الرد أن يودع عند التقرير بالرد ثلاثة مائة جنيه على سبيل الكفالة، ويجب على قلم الكتاب تحديد جلسة في موعد لا يجاوز سبعة أيام من تاريخ تقديم الطلب ويوقع طالب الرد بما يفيد علمه بالجلسة. وتحتضر بنظر طلب رد أحد قضاة المحاكم الجزئية، أو الابتدائية إحدى دوائر محكمة الاستئناف التي تقع في دائرة اختصاصها المحكمة الابتدائية التي يتبعها القاضي المطلوب رده .  
وتختص بنظر رد المستشار بمحكمة الاستئناف، أو بمحكمة النقض دائرة بمحكمة الاستئناف، أو بمحكمة النقض، حسب الأحوال غير الدائرة التي يكون المطلوب رده عضواً فيه".

### المحور الثاني

فيتعلق بتمويل الإرهاب، حيث أضاف المشرع، صوراً جديدة إلى التمويل، حيث يعتبر تمويلاً التزويد بأسلحة أو مستندات أو غيرها، أو بأي وسيلة مساعدة أخرى من وسائل الدعم أو التمويل أو السفر مع العلم بذلك ولو لم يكن لها صلة مباشرة بالعمل الإرهابي، والتعديل هنا جاء استكمالاً لعدم حصر مصادر التمويل في شكل أموال أو أسلحة، حيث استخدم المشرع عبارات، مثل: "أو غيرها" أو "بأي وسيلة مساعدة" ليفتح الباب أمام جهات الضبط في تحديد طريقة التمويل، الغريب في الأمر أن المشرع لم يربط بين صور التمويل المختلفة وبين دورها في ارتكاب أو الشروع في ارتكاب الجريمة الإرهابية، وهو أمر يجافي المنطق، إن لم يكن التمويل سبباً مباشراً في ارتكاب الجريمة، فما هو المبرر لاتخاذ إجراءات المصادر في حق هذه الأموال.

هذه التعديلات تعكس إرادة المشرع نحو استمرار التوسيع في نطاق التجريم المتعلق بالجرائم الإرهابية، رغم مرور ما يزيد على خمسة أعوام على تطبيقه بشكل مستمر، وكذلك تركيز التعديلات الأخيرة في السيطرة على الأموال والأصول المتعلقة بالجرائم الإرهابية التي لم يعد من الممكن حصرها أو حتى فهم عناصرها، هذه التعديلات تساهم بشكل كبير في غياب الاستقرار القانوني، ويقوض ثقة المواطنين في هذه القواعد، وتزداد المخاوف في ظل تطبيق انتقائي لقواعد القانون، الذي أصبح يُشكل تهديداً كبيراً على قطاعات واسعة من السياسيين والعاملين في المجتمع المدني ونشاطه الرأي.

---

١٤ - صدر القانون رقم ١٥ لسنة ٢٠٢٠ بتعديل بعض أحكام قانون مكافحة الإرهاب الصادر بالقانون رقم ٩٤ لسنة ٢٠١٥ والمنشور بالجريدة الرسمية العدد ٩ مكرر (أ) بتاريخ ٣ مارس سنة ٢٠٢٠.

### الاستنتاجات

- ١ - أن المناخ الذي أقر خلاله قانون مكافحة الإرهاب، كان يمثل ظرفاً استثنائياً، حيث شهدت الفترة التي أقر خلالها القانون أعمال عنف كثيرة، وهو ما انعكس على صياغات نصوص القانون والتي توسيع في نطاق التقيد للحقوق والضمادات الإجرائية، وهو ما يستتبع مراجعة هذه النصوص مرة أخرى نظراً للتغيير الظروف التي صاحبت إصدار هذا القانون ، أسوة بمراجعة قانون الجمعيات الأهلية الملغى والذي صدر في العام ٢٠١٧، حيث أوضحت السلطات المصرية أن الدوافع المتعلقة بإقرار قانون الجمعيات قد تغيرت، وهو ما يستلزم تعديل القانون.
- ٢ - أن الطريقة التي أقر بها قانون مكافحة الإرهاب، ذو طبيعة استثنائية، حيث صدر بموجب قرار بقانون من رئيس الجمهورية في غيبة البرلمان، ولم يتسم فحص ومراجعة نصوص هذا القانون، نظراً إلى إقراره دون مناقشة من البرلمان ، حيث عرض هذا القانون للمناقشة ضمن مئات القوانين التي كان من اللازم إقرارها خلال أول دور انعقاد للبرلمان.
- ٣ - أن الفلسفة التشريعية التي تبناها قانون مكافحة الإرهاب، اعتمدت على الصياغات التفصيلية مُبتعدة عن الصياغة الموضوعية، وذلك لتلبية مُتطلبات الدولة في تقيد المساحات التي قد تساهم في ارتكاب جرائم الإرهاب \_من وجهة نظر المشرع\_ وهو ما أدى إلى اتساع نطاق الموضوعات والأفعال المُجرمة التي شملها القانون.
- ٤ - أن المشرع افرط في استخدام العبارات والمصطلحات غير الدقيقة والمحظوظ استخدامها بموجب سوابق قضائية، استقرت عليها المحكمة الدستورية العليا، مثل: "الخطورة" و "الإضرار بالاقتصاد والمصالح القومية".
- ٥ - أن القانون أعاد استخدام بعض العبارات التي ألغيت بموجب القانون رقم ١٤٧ لسنة ٢٠٠٦ والذي حذف عبارات غير محددة من قانون العقوبات، مثل عبارة: "جنيات مخلة بأمن الحكومة".
- ٦ - أن القانون قد توسع في توصيف الأفعال الإجرامية، بالمخالفة للمبادئ التي استقرت عليها المحكمة الدستورية العليا التي قضت بـ"وكان لازماً بالتالي إلا يكون النص العقابي محملاً بأكثر من معنى، مرهقاً بأغلال تعدد تأوياته، مرناً متراهماً على ضوء الصيغة التي أفرغ فيها، متغولاً \_من خلال انتفاث عباراته\_ حقوقاً أرساها الدستور، مقتحماً ضماناتها، عاصفاً بها، حائلاً دون تنفسها بغير عائق".
- ٧ - أن القانون قد توسع في تعريف السلوك الإجرامي المكون للجريمة الإرهابية، وخاصة التعريف المنصوص عليه بالفقرة الثانية من المادة رقم ٢ من قانون مكافحة الإرهاب، حين لم يُفرق القانون بين السلوك الإيجابي، والسلبي للجريمة، وهو ما قد يُعرض المواطنين والمكلفين بإنفاذ القانون على حد سواء لأن يقعوا تحت طائلة هذا القانون.



- ٨ - أن قانون مكافحة الإرهاب قد تضمن العديد من الأفعال الإجرامية، التي سبق تنظيمها في قانون العقوبات المصري، خاصة في الكتاب الثاني الخاص بالجرائم المتعلقة بالمصالح العمومية، وتوسيع إلى الجنائيات والجناح التي تقع لأحد الناس المنصوص عليها الواردة بباب الثاني، والذي قد ترتب عليه ازدواج تشريعي لنفس الأفعال الإجرامية.
- ٩ - إقرار القانون على هذا النحو أسس لفلسفة تشريعية جديدة، ترتب عليها، إصدار نصوص قانونية تحمل نفس الأحكام في تشريعات نوعية أخرى، مثل قانون مكافحة جرائم تقنية المعلومات.
- ١٠ - أن إقرار قانون مكافحة الإرهاب أصبح بدليلاً دائماً، يسمح بالالتفاف على الضمانات الإجرائية التي ينص عليها قانونإجراءات الجنائية والدستور المصري، لتُبسط يد جهات إنفاذ القانون المختلفة، في إجراءات القبض والتحفظ والحبس الاحتياطي والتوسيع في نطاق التجريم دون قيود تذكر.
- ١١ - أن تطبيق قانون مكافحة الإرهاب بهذه الإشكاليات التشريعية، ترتب عليه اتساع نطاق الملاحقة القضائية لآلاف من الأشخاص ، في جرائم لا ترقى إلى درجة الجرائم الإرهابية، وفقاً للمعايير الدولية المستقرة.
- ١٢ - أن قانون مكافحة الإرهاب بتلك الصياغة قد نسخ نصوص قانون الطوارئ الاستثنائية، فتحولت بموجب هذا الإجراء القواعد الاستثنائية بطبعتها المؤقتة إلى قواعد طبيعية دائمة لا يرتبط تطبيقها بإعلان حالة الطوارئ.



## المركز العربي لاستقلال القضاء والمحاماة

### التوصيات

- ١ - دعوة البرلمان الجديد بغرفتيه الشعب والشورى في أول دور انعقاد له، إلى مراجعة كافة نصوص قانون مكافحة الإرهاب وتعديلاته، أسوة بما تم بشأن القانون رقم ٧٠ لسنة ٢٠١٧ الخاص بالجمعيات الأهلية الذي تم إلغاءه لتغيير الظروف التي صاحبت إصداره.
- ٢ - مناشدة النائب العام، عدم التوسيع في استخدام نصوص قانون مكافحة الإرهاب، والاستعاضة عنها بالنصوص الواردة بقانون العقوبات المصري. لحين الانتهاء من تعديل قانون مكافحة الإرهاب .
- ٣ - نظراً إلى كون قانون مكافحة الإرهاب من أخطر القوانين، بالنظر إلى الآثار المترتبة عليه، لذا يستوجب على المشرع عند صياغة نصوص القانون مراعاة الدقة والوضوح وتجنب المصطلحات والعبارات الغامضة، بما لا يتحمل التأويل أو التفسير الخاطئ، وتحديد عناصر الجريمة تحديداً واضحاً، قابلاً لتمييز الجريمة عن غيرها من الجرائم.
- ٤ - ضرورة التحديد الدقيق لأركان الجريمة الإرهابية، بما يؤدي إلى عدم استخدام الألفاظ والعبارات على نحوٍ يصعب على القاضي التوصل إلى ضوابط محددة لمعرفة نطاقها.
- ٥ - ضرورة أن يتلزم المشرع عند مراجعة قانون مكافحة الإرهاب وتعديلاته، بالمبادئ التي أقرتها المحكمة الدستورية العليا، بشأن صياغات النصوص العقابية التي لا يجب أن تُحمل بأكثر من معنى، مع عدم الانفلات في استخدام العبارات التي تؤدي إلى التغول على الحقوق والحريات التي كفلها الدستور.
- ٦ - ضرورة تحديد نطاق الأفعال المجرمة، في جريمة الإرهاب، واقتصارها على الأعمال المقتربة باستخدام القوة أو العنف المنظم لأغراض سياسية والالتزام بالمعايير الدولية ذات الصلة.
- ٧ - على المشرع عند مراجعة قانون مكافحة الإرهاب وتعديلاته، أن تمتد تلك المراجعة إلى التشريعات الأخرى التي تأثرت بالفلسفة التشريعية لهذا القانون، أو التي بنيت على أحكام تضمنها قانون مكافحة الإرهاب.

# المركز العربي لاستقلال القضاء والمحاماة

